

# ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA APROXIMAÇÃO GEOGRÁFICA

Emílio Rafael Poletto\*

## Resumo

Nas últimas duas décadas os processos de globalização da economia e de políticas neoliberais vêm atuando no Brasil, reestruturando a sociedade e causando a descentralização do Estado. O ordenamento territorial pode tornar-se instrumento valioso na gestão do território e na implementação de políticas públicas. Desde 2003, o Governo Federal deu início à criação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), com o objetivo de criar políticas públicas de integração nacional. Cresceram nas últimas duas décadas as experiências que buscam incentivar o desenvolvimento através dos recursos endógenos de certos territórios. Acreditamos que as políticas nacionais de ordenamento territorial devem incentivar as práticas de desenvolvimento local nas regiões mais carentes do país. Os objetivos do presente trabalho são: analisar o atual quadro das políticas de intervenção territorial no Brasil e fazer uma aproximação entre os possíveis usos das políticas de ordenamento territorial e a criação de experiências desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Ordenamento territorial. Desenvolvimento local. Território.

## Abstract

In the last two decades the processes of economic globalisation and neoliberal policies has been working in Brazil, restructuring the society and causing the decentralization of the State. The territorial management can become a valuable tool in the management of territory and implementation of public policies. Since 2003, the Federal Government has initiated the creation of National Territorial Management Policy (NTMN) with the aim of creating national integration public policies. In the last two decades increased the experiences that encourage the development through local resources of certain territories. We believe that territorial management national policies should encourage the local development in the poverty regions of the country. The aims of this paper

---

\* Instituto de Geociências e Ciências Exatas - UNESP - Campus Rio Claro - SP  
Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia - Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" - SP,  
[emiliopoletto@yahoo.com.br](mailto:emiliopoletto@yahoo.com.br)

are: examine the current framework of territorial intervention policies in Brazil and the creation of local development experiences.

**Key words:** Territorial management. Local development. Territory.

## **Introdução**

O cenário mundial emergente nos dias atuais é o da globalização do capitalismo, com a internacionalização da mais-valia produtiva através das empresas transnacionais e da ampliação das diferenças socioeconômicas entre os países centrais e os países periféricos. Para a geografia, mais do que o território, interessa o estudo dos usos que a sociedade faz dele. O território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades. Nesses termos, o território usado deve ser compreendido como uma mediação entre o mundo e a sociedade nacional e local.

Um desdobramento importante, que se manifesta numa posição que não reduz o espaço a um mero reflexo, é a concepção que defende existir uma dimensão territorial do desenvolvimento. Estas recentes experiências em termos de modelos de desenvolvimento local baseiam-se na concepção de que o fator essencial no desenvolvimento e na competitividade de determinada região é a capacidade de atuação organizada, cooperativa e integrada da própria sociedade local, com base nos recursos específicos de seu território.

O ordenamento territorial é uma forma singular de uso do território que apresenta um arranjo de objetos sociais, naturais e culturais historicamente estabelecidos. Mas esse ordenamento não é apenas condição social de reprodução da ordem capitalista. Pode ser também uma ferramenta de planejamento e execução de políticas públicas. Com a criação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) em 2003, o Governo Federal brasileiro avançou na possibilidade de criação de instrumentos que ordenem o território e que busquem o desenvolvimento mais justo das diferentes regiões e localidades do país.

Dessa forma, os objetivos do presente trabalho são: analisar o atual quadro das políticas de intervenção territorial no Brasil (buscando uma compreensão do conceito de ordenamento territorial) e fazer uma aproximação entre os possíveis usos das políticas de ordenamento territorial e a criação de um ambiente favorável à promoção do desenvolvimento local. Pretendemos mostrar como a valorização dos recursos específicos de cada território podem ser utilizados na promoção do desenvolvimento local, porque são precisamente estes recursos os mais acionados pela atual economia globalizada.

Na próxima seção, examinaremos a importância de pensar as políticas de ordenamento territorial para o Brasil no atual cenário de reestruturações econômicas impostas pela globalização da economia, apresentando as transformações pelas quais o território vem atravessando. Depois, analisamos o panorama atual das políticas de intervenção social no país. Na seção seguinte, traremos para o debate o conceito de desenvolvimento local, explicitando como ele pode se tornar uma ferramenta para o progresso de determinados territórios. Em seguida, discutiremos como o ordenamento territorial nacional deve englobar políticas que fomentem experiências de desenvolvimento local, numa aproximação entre estes dois conceitos. Por fim, apresentamos as considerações finais a que chegamos com a realização da presente pesquisa.

### **Territórios, identidades e reestruturações econômicas: o ordenamento territorial em tempos de globalização**

Entender o ordenamento territorial implica focar os dois conceitos a partir dos quais esta concepção é construída: desenvolvimento e território. Estes dois conceitos vem sendo muito questionados nos últimos tempos, seja pelo discurso das políticas neoliberais, seja pelo discurso do domínio da fluidez e da desterritorialização.

O território pode ser entendido como um produto social que está em permanente mutação, configurando um processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, que se faz dentro de um padrão de

dependência histórica, no qual o espaço construído atua como agente na reconfiguração do novo espaço (HAESBAERT, 2005). A velocidade dessas transformações diferencia-se ao longo da história, em função do próprio estágio de desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, dos padrões produtivos, dos meios de transporte e comunicações. Nos dias de hoje, o território obedece às relações de poder estabelecidas pela organização social, política, cultural e econômica do neoliberalismo e da globalização.

De fato, o processo de racionalização do território, neste começo do século XXI, coloca-se acima da economia, da cultura e da política. A bibliografia especializada vem apontando para o fato de que o território, em certos lugares, acaba por tornar-se mais racional e produtivo. O território passa a ser visto como um campo de forças, um lugar que exercita a dialética entre a escala local e a escala global, entre o Estado, o mercado e a sociedade. Portanto, o território, nos dias atuais, passa a ser: (...) o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local, que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos (SANTOS, 1999, p. 19).

O território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza). Assim, o território possui tanto uma dimensão mais subjetiva, que se propõe denominar, aqui, de identidade territorial<sup>1</sup>, e uma dimensão mais objetiva, que se pode designar de dominação do espaço, num sentido mais concreto, realizada por instrumentos de ação político-econômica (SANTOS, 1997; HAESBAERT, 2007; HAESBAERT, LIMONAD, 2007).

Nesta nova ordem mundial, o território já não pode ser visto como neutro e passivo, mas como ator importante nas mudanças recentes das hierarquias espaciais, que sinalizam para uma visão interdisciplinar e mais abrangente desse fenômeno nas ciências humanas e espaciais. Como nos coloca Ribeiro (2005, p. 265):

As condições gerais da produção capitalista, sob a hegemonia do capital financeiro, exigem a mais brutal *alienação do território*. Numa de suas faces, o mapa do mundo tem sido reconstruído, com apoio em novos pontos de observação da Terra, como um único território aberto à ação hegemônica, sem fronteiras e sem barreiras. Trata-se de um extraordinário alargamento do tabuleiro da política, simultâneo à ampliação da arena da produção.

Trata-se, então, de pensar sobre uma nova ordem mundial que relaciona o global e o local. A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema, característica essencial do período técnico-científico-informacional, produtor de *verticalidades*. Já a ordem local diz respeito a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e regidos pela interação, pela contigüidade, ou seja, pelas *horizontalidades* (SANTOS, 1997). Nesta concepção, o território se constitui:

(...) a partir dos seus usos, do seu movimento conjunto e o de suas partes, reconhecendo tanto suas particularidades como suas complementaridades. Trata-se da divisão territorial do trabalho e da vida social que permite pensar o território como ator, isto é, o território no seu papel ativo. (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 11)

Portanto, o território tornou-se uma verdadeira plataforma de infra-estruturas, que visa à fluidez, à integração articulada, à compressão tempo-espaço e à aceleração do processo de acumulação de capital (RIBEIRO, 2005, p. 265).

Assim, torna-se importante pensar o planejamento estatal voltado para o desenvolvimento do território. O ordenamento territorial pose se transformar numa importante ferramenta de auxílio ao Governo Federal, na busca por estratégias de desenvolvimento e crescimento que se afastem da atual fragmentação do território brasileiro.

A noção de ordenamento territorial remonta à geografia regional francesa da década de 1960, mais especificamente a escola do *aménagement du territoire* (MICHEL, 1994, p. 15). Buscava-se utilizar o arsenal teórico e técnico desenvolvido para a análise regional em programas de planejamento e estímulo

ao desenvolvimento, tendo como objetivo a articulação das diferentes políticas públicas numa base territorial, entendida como uma “região plano” (MICHEL, 1994, p. 16).

No caso do planejamento brasileiro, tal corrente se associou de início com as teorias cepalinas, ajudando a compor o instrumental técnico-teórico da doutrina de governo, hoje denominada de “nacional-desenvolvimentismo” (MORAES, 2005, p. 44). A meta buscada era a de incremento e equalização do crescimento econômico, superando as disparidades regionais e promovendo o bem-estar social. No Brasil, o poder das autoridades em âmbito nacional marca a formação territorial do país desde os tempos da colonização. Como nos mostra Rückert (2005, p. 31):

A posse e o controle do território têm, classicamente, sustentado a construção do Estado no Brasil, o qual antecede, historicamente, a própria nação. A relação clássica entre Estado e território aponta para a implantação das formas estruturantes deste último pelo papel dirigente do poder unidimensional do Estado. No pós-30, o Estado Desenvolvimentista consolida as principais infra-estruturas estratégicas acionais e, com isso, assume o papel de principal artífice da construção da nação.

O período militar é marcado por um forte enfoque geopolítico, o qual se traduzia num planejamento de grande conteúdo territorial (onde o tema da integração nacional ocupava um papel central) (BECKER; EGLER, 2006, p. 127). As teorias da polarização e da centralidade combinavam melhor com a perspectiva tecnocrática vigente, comandando teoricamente as agências e programas de desenvolvimento. Mas, nos anos 1970, a perspectiva do *aménagement du territoire* perdeu terreno para a ciência regional norte-americana e a geografia quantitativa.

Nas últimas décadas, avançou o processo de democratização do Brasil, trazendo para o planejamento estatal os temas da descentralização, da participação social e da sustentabilidade do desenvolvimento. Eles adentraram num quadro político-administrativo de grande setorização das políticas públicas e numa conjuntura de prolongada crise econômica, que acentuou o grave índice de exclusão social do país. Uma questão federativa não solucionada e a aceleração da globalização completam o horizonte no qual deve atuar o

empenho planejador nacional contemporâneo. Uma visão estratégica do território emerge como essencial nesse cenário, dada a necessidade de articulação de políticas (num momento de restrição orçamentária) para objetivar as metas da retomada do crescimento e do combate à desigualdade social.

A meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (ambientais, sociais e econômicos). O ordenamento territorial é um instrumento de articulação setorial e institucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público. Assim:

O ordenamento territorial constitui a expressão territorial das políticas econômica, social, cultural e ecológica. Nesse sentido, seu entendimento caminha na direção de um "disciplinamento" no uso do território, de modo a compatibilizar, ou, ao menos, diminuir eventuais conflitos existentes nas diversas ações públicas e privadas que alteram dinamicamente os conteúdos físicos, sociais, econômicos e culturais contidos no território (FIGUEIREDO, 2005, p. 63).

O ordenamento territorial busca estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo.

Segundo os autores analisados (Michel, 1994; Madiot, 1996; Pujadas, Font, 1998) os principais temas da ordenação territorial podem ser: i - a redistribuição da população e das atividades econômicas em todo o território; ii - a formulação de diretrizes para a planificação setorial, integrando as diferentes planificações setoriais em uma proposta de território que esteja de acordo com os novos processos impostos pela globalização da economia; iii - a formulação de diretrizes para o planejamento urbano, dando especial importância aos elementos específicos de determinado território; iv - a

definição de esferas para a planificação territorial de nível inferior; e v- o zoneamento do território segundo problemáticas específicas.

Portanto, o ordenamento territorial devem sempre ser pensando no âmbito de políticas nacionais implementadas pelo Governo Federal, constituindo-se numa ferramenta de auxílio à implementação de metas e políticas de desenvolvimento do território. Dessa forma, pensar o ordenamento territorial é:

(...) pensar e atuar no conjunto das forças que modelam atualmente o desenvolvimento do país, a partir de um olhar da União sobre o conjunto das regiões e lugares e de uma estratégia que vise, sobretudo, a coordenar as políticas territoriais setoriais e emprestar a elas uma necessária racionalidade técnica, no atual contexto do planejamento marcado pela dispersão (COSTA, 2005, p. 58).

Ordenar o território exige, obrigatoriamente, considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis. Eleger os usos mais adequados exige, por outro lado, o conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, de seus interesses e suas práticas de ocupação. Junto com os critérios de ajustes ambientais, territoriais, econômicos, sociais e técnicos, é necessário também refletir as principais preocupações doutrinárias do ordenar: o desenvolvimento econômico, a qualidade de vida, a preservação do meio ambiente. Sendo estas reconhecidas como legítimas e asseguradas pela Constituição, servirão como balizadores para hierarquizar e escolher as alternativas aceitáveis e desejáveis.

Portanto, a aplicação dos critérios e a hierarquização mencionada supõem a definição de um modelo territorial futuro, num cenário desejável de País que se pretende atingir pelo ordenamento.

### **Descentralização do Estado e as atuais políticas de ordenamento territorial no Brasil**

Desse modo, uma vez que estas transformações impostas pelo neoliberalismo e pelas reestruturações produtivas acontecem no nível federal,



seria difícil evitar que sua lógica não chegasse até o nível dos governos locais. Devido às características e necessidades do neoliberalismo, as ações do Governo Federal passaram a ser direcionadas para a macroeconomia, o que obrigou os governos estaduais e principalmente municipais a criarem suas próprias políticas. O problema, como veremos, consiste em encontrar formas de responder a este desafio, sem descuidar do bem-estar dos cidadãos.

Outro fator que também contribuiu para que os governos locais detivessem maior autonomia em seus planejamentos, foi a descrença na planificação racional, que ocorreu depois da falência do Estado social-democrata, na década de 1980. Estas planificações se baseavam na falsa promessa de que a transformação das formas espaciais e do entorno construído poderia ser um meio eficaz de sanar os problemas sociais. Harvey chamou este erro de “utopias da forma espacial” como via para encontrar uma solução, em vez de construir um utopismo dialético, aberto às transformações tanto históricas como espaciais (HARVEY, 2004, p. 214).

Os enfoques da planificação racional também se viram afetados pelas contradições de um Estado social-democrata, que buscava satisfazer as necessidades da população ao mesmo tempo que aprovava formas capitalistas de desenvolvimento. A crise geral que começou no final dos anos 1960 e que durou até a aposta neoliberal no começo dos anos 1980 girava precisamente em torno deste dilema, ao qual a esquerda não conseguiu dar uma solução válida. O auge da crítica pós-moderna foi uma reação a esta situação, e não um elemento causal (HARVEY, 2004, p. 73). Atualmente, todas as estratégias de desenvolvimento comandadas pelo Governo Federal são vistas de maneira duvidosa por diversos setores da sociedade, que as relaciona com as políticas social-democratas do passado.

Como assinala Harvey (2006, p. 168), após a crise capitalista de 1973 e às políticas neoliberais, os governos locais passaram a enfrentar novos desafios:

A desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente “estrutural”, a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local,

*Ágora, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p.49 a 72, jan./jun. 2008*

tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo muito mais forte (ainda que, freqüentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e à privatização, representam o pano de fundo para entender porque tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção parecida.

As multinacionais e o capital financeiro estrangeiro também tiveram seu papel neste processo de maior ênfase na ação do poder local, pois com a capacidade declinante do Estado em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, o capital financeiro passou a ser negociado com os poderes locais (que, como veremos mais adiante, tentam maximizar a atratividade de seus territórios, como chamariz para o desenvolvimento capitalista) (HARVEY, 2006, p. 168). Em relação ao poder de articulação que as autoridades agora dispõem, Etilinger (1999, p. 343) afirma que os Estados descentralizaram parte de seu poder em favor de instituições políticas locais e regionais. Portanto, essa transferência de poder decorre de duas tendências convergentes:

De um lado, dada a diferenciação territorial entre as instituições do Estado, as identidades conseguem se manifestar com maior desenvoltura nos níveis local e regional. Por outro lado, os governos nacionais tendem a concentrarem-se na administração dos desafios impostos pela globalização da riqueza, da comunicação e do poder (ETTILINGER, 1999, p. 343).

O Brasil ainda não dispõe de um sistema integrado de ordenamento territorial que possibilite uma ação coordenada nos diferentes níveis de governo. O que existe são planos, projetos, leis e instrumentos de intervenção isolados, adotados de forma muitas vezes conflitantes, ora pela União, ora pelos Estados ou pelos municípios. Essa diversidade de instrumentos, programas e ações, relacionadas ao ordenamento territorial, acarreta diversos prejuízos para o País, sobretudo em termos da alocação de recursos para o desenvolvimento econômico e social.

O tema do ordenamento territorial inspira uma reflexão sobre a relevância, os limites e a eficácia das políticas públicas formuladas e operadas a

partir de estratégias e objetivos especificamente nacionais. Tradicionalmente, no Brasil, os instrumentos de política territorial trataram do crescimento econômico e da infra-estrutura correlata, pois o ambiente construído das cidades era o objeto principal (CLEMENTINO, 2008, p. 36). Apropriava-se do meio ambiente, independentemente das conseqüências sobre a natureza. A legislação brasileira que tem impacto sobre o ordenamento territorial também apresenta os mesmos vícios do planejamento nacional, no que respeita à incompatibilidade e à superposição de normas.

Dentre as principais leis que regem sobre o ordenamento territorial no Brasil, podemos citar:

- **Lei nº. 6.766 de 19 de dezembro de 1979**, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; - **Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- **Lei nº. 7.661, de 16 de maio de 1998**, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC;
- **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001**, que estabelece diretrizes gerais da Política Urbana (Estatuto da Cidade).

Na atualidade, as políticas públicas territoriais, na escala nacional, tendem à fragmentação, isto é, correspondem, de um lado, à crescente especialização dos aparelhos do Estado e à setorização dos planos, programas e projetos e, de outro, elas sucumbem no mais das vezes diante da variedade das demandas freqüentemente conflitantes, geradas pelos novos e poderosos fluxos internacionais e nacionais (de capitais, bens, serviços e informações). Como resultado geral, reduz-se drasticamente a eficácia das macropolíticas de maior envergadura e complexidade, tais como os programas nacionais de “zoneamento ecológico-econômico”, as “políticas nacionais integradas” ou os “planos nacionais de desenvolvimento”, a exemplo da recente experiência dos “eixos nacionais de desenvolvimento”.

A missão do Ministério da Integração Nacional (MIN) é a formulação e execução de políticas nacionais de Defesa Civil, de Irrigação, de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento do Território (as duas últimas

vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR). No ano de 2003 a SDR deu início à formulação Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), procurando dar uma definição conceitual e operacional para sua formulação.

O processo político da reforma do Estado poderia constituir-se como o marco referencial geral a ser considerado para este início de construção da PNOT. Deve-se reconhecer a flexibilização do Estado, os novos usos políticos do território e suas novas formas e conteúdos territoriais, e a partir daí identificar os novos vetores de reestruturação territorial e de (re)ordenamento do território. Assim, segundo Figueiredo (2005, p. 63), o principal objetivo da PNOT é:

A implementação de um planejamento territorial que vise à redução das desigualdades regionais e ao fortalecimento da coesão territorial pelo uso racional dos recursos e das potencialidades de cada região, afirmando as identidades e fortalecendo a capacidade regional de construir o futuro.

Já para Andrade (2005, p. 64), a principal meta da PNOT é:

A busca da redução das disparidades existentes no país, em termos regionais e sub-regionais, que só pode ser conseguida com investimentos massivos a partir da realidade, potencialidade e necessidade de cada território, uma política de investimentos que dinamize as estruturas produtivas, priorizando medidas sociais equitativas.

Fica evidente, dessa forma, a importância da criação do PNOT no país, com o intuito de coordenar as principais ações governamentais de integração e de desenvolvimento. Contudo, com a descentralização do Estado e com os processos econômicos da globalização econômica privilegiando a atuação dos agentes no nível local (municipal), seria interessante que os planos de ordenamento englobassem os processos de desenvolvimento endógeno.

Esta articulação da esfera local frente ao global, contudo, vem ocorrendo de forma dialética. Quando os investimentos são destinados a criar um entorno favorável aos negócios, se está subsidiando o capital e, portanto, contribuindo para o processo de restabelecimento do poder e dos privilégios de classe. Desse

*Ágora, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p.49 a 72, jan./jun. 2008*

modo, há nestas estratégias de desenvolvimento certas contradições que devem ser analisadas minuciosamente a partir de seus aspectos histórico-geográficos. Fazer uma cidade única, especial e “autêntica” pode resultar em algo muito atrativo aos investimentos e por isso muitas cidades estão começando a prestar atenção a suas heranças culturais ou a considerações culturais em geral, com o objetivo de realizar sua natureza comercial. Se o objetivo dos investimentos é atrair o turismo ou certos tipos de atividade empresarial, a construção de um entorno urbano tranquilo, criativo, interessante, etc., pode passar a formar parte do processo neoliberal (BRENER; THEODORE, 2002, p. 357).

Assim, a questão principal que envolve o desenvolvimento e a utilização de recursos locais é: como implementar um desenvolvimento que utilize os recursos territoriais de uma determinada comunidade sem que isto se transforme numa estratégia do neoliberalismo? Acreditamos que a criação de uma política de ordenamento territorial que incentive as experiências de desenvolvimento local pode ser uma saída ao atual impasse.

### **A utilização dos recursos territoriais e as estratégias de desenvolvimento local**

Interessa aqui fazer uma análise dos dispositivos institucionais que fundam um território local, como uma escala portadora de dimensão institucional, que se constitui nas inter-relações entre o indivíduo, a comunidade e os sistemas produtivos locais, nacionais e internacionais.

Portanto, não se trata de referir-se a um “lugar” definido *a priori* sobre critérios predeterminados, mas de territórios socialmente construídos pelos atores locais (as empresas, os poderes públicos descentralizados, as associações civis, etc.). Os territórios locais guardam essa coerência com os compromissos sociais estáveis, e se organizam segundo um conjunto de regras e de instituições que são parcialmente elaboradas neste nível. Dessa forma, nas últimas três décadas, verifica-se o ressurgimento da preocupação com os

fatores “subjetivos” do território, entre os quais a lealdade local, a solidariedade, a reciprocidade, a cooperação e a tolerância (MARKUSEN, 2005, p. 62).

A percepção de que o conhecimento e a inovação representam fatores cruciais para desenvolvimento de indivíduos, firmas, regiões e países não se constitui num fato novo. Entretanto, no decorrer das últimas décadas, a emergência de um novo paradigma tecnológico, aliada ao debate em torno do fenômeno da globalização, contribuiu consideravelmente para reforçar o interesse em torno da importância que assume o processo de geração, distribuição e uso de conhecimentos específicos de um determinado território.

Como consequência deste processo, a visão tradicional neoclássica de desenvolvimento é superada pelo reconhecimento da importância dos processos territoriais como dinamizadores sócio-econômicos de determinados lugares. Coloca-se em evidência, neste caso, os recursos imateriais (como o conhecimento tácito específico de cada lugar) e não apenas os recursos naturais e humanos e os atributos de localização e setoriais.

É uma preocupação com os recursos particulares<sup>2</sup> de cada lugar, onde o território torna-se mais do que uma rede de fluxos, é a constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores de uma mesma comunidade, com o objetivo de engendrar os processos de criação de formas democráticas de desenvolvimento. Como colocam Pires et al. (2006, p. 442): “Em face do conceito de espaço como contexto geográfico dado, interessa-nos explorar o conceito de território como promotor do recurso específico e, portanto, como ator do desenvolvimento”.

O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é proposto aqui como sendo *o espaço do acontecer solidário* (SANTOS, 1997). Estas solidariedades definem usos e geram valores de múltiplas naturezas: culturais, antropológicos, econômicos, sociais, financeiros, para citar alguns. Mas as solidariedades pressupõem coexistências, logo pressupõem o espaço geográfico.

Assim, o lugar deve compreender um determinado espaço institucional, social e cognitivo (pode ser um bairro, um município, uma rede de municípios, uma bacia hidrográfica, um vale, etc.), desde que atenda as seguintes especificações: i) possua sinais de identidade coletiva (sociais, culturais, econômicos e políticos); ii) possua a capacidade de promover uma convergência em termos de expectativas de desenvolvimento; e iii) promova uma integração econômica e social no âmbito local (LLORENS, 2001, p. 114).

Nos últimos vinte anos a expressão “desenvolvimento local” tem sido utilizada com referência a iniciativas pontuais (e mesmo setoriais) que contêm ingredientes de desenvolvimento (isto é, lidam com geração de trabalho e renda, ou com substâncias clássicas de desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural). Porém, as novas abordagens sobre o desenvolvimento local, que no Brasil passaram a ser formuladas e experimentadas somente na segunda metade dos anos 1990 (MATESCO et al., 2000, p. 497), trazem um diferencial significativo: a busca de uma intervenção territorializada, onde não se trata apenas de realizar somente um projeto isolado, mas de gerar uma matriz de projetos e ações contínuas, a partir da mobilização dos diferentes atores presentes nos territórios.

As principais características deste novo enfoque são (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; LLORENS, 2001; SACHS, 2004): i – maior preocupação com distribuição de renda, sustentabilidade ambiental, melhoria de qualidade de vida, melhoria de relações de trabalho e satisfação das necessidades básicas; ii – potencialização dos recursos próprios; iii – desenvolvimento mais equilibrado territorialmente; iv – descentralização política e gestão democrática local; v – iniciativas de desenvolvimento local de articulação do tecido produtivo e de geração de trabalho e renda para enfrentar a pobreza e a segregação social; e vi – criar um entorno institucional, econômico, social, político e cultural para desenvolver o potencial local.

Mais do que ações em parceria ou multisetoriais, o desenvolvimento territorial se constituiu numa perspectiva sistêmica de articulação sócio-institucional e sócio-produtiva para transformação dos territórios em locais de

alta competitividade, capaz de criar bases consistentes para uma sustentabilidade ampliada – social, ambiental, econômica e política.

A organização do território que objetiva o desenvolvimento local deve ter como ponto de partida um pacto territorial que viabilize a associação de interesses promovida entre os diversos atores regionais, que se conservam independentes, com vista à obtenção de determinados objetivos. Este ponto é exatamente o grande diferencial do desenvolvimento territorial, pois o território torna-se um agente dentro do processo, e não meramente espectador. À vista disso, Vázquez Barquero (2001, p. 39) afirma que o território passa a ser:

(...) um agente de transformação e não mero suporte dos recursos e atividades econômicas, uma vez que há interação entre empresas e os demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade. O ponto de partida para uma comunidade territorial reside no conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) formadores de seu potencial de desenvolvimento.

Como já foi dito, todo território tem especificidades que não podem ser deslocadas por processos macroeconômicos e nem pelo impacto desestabilizador da globalização (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 38).

Assim sendo, o desenvolvimento territorial pode ser entendido como:

(...) um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar o seu potencial de desenvolvimento, que leva à melhoria do nível de vida da população (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 41).

Os processos de desenvolvimento territorial mostram que a identidade territorial e a sinergia social não devem ser entendidas como fenômenos que simplesmente existem devido a uma determinada conjunção de fatores geográficos, mas como fenômenos construídos histórica e geograficamente. Deste modo, consideramos o desenvolvimento territorial como a constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de tal modo que ampliem as oportunidades locais, gerem trabalho e renda, atraiam novos negócios e criem condições para um desenvolvimento humano sustentável.

*Ágora, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p.49 a 72, jan./jun. 2008*



## **Ordenar o território para a utilização dos recursos locais**

A PNOT, como instrumento de organização do território na busca por um desenvolvimento mais justo, deve levar em consideração as especificidades de cada lugar, atentando para os recursos que cada território apresenta. Contudo, essa utilização dos recursos territoriais, como vimos, não podem ser utilizados para criar um entorno favorável à reprodução e circulação do capital em detrimento do desenvolvimento social e cultural da população local.

O ordenamento territorial deve levar em considerações a diversidade dos territórios, enquanto realidades historicamente construídas, não podendo ignorar a sinergia social existente para criar um ambiente favorável ao empresariado. O desenvolvimento local somente pode tornar-se uma rica estratégia para os diferentes territórios se forem levados em consideração os princípios desta estratégia: integração entre os atores locais e a criação de políticas comuns. As intervenções territoriais que enfatizam a utilização dos recursos locais não podem atender à nova dinâmica da acumulação capitalista.

Há no Brasil experiências legitimadas de associativismo e construção de identidade cultural e política a partir de movimentos sociais que remontam aos anos 1950. Mais do que questão da agenda acadêmica, as experiências comunitárias são experiências de ricos universos políticos e culturais que tenderão a se consolidar como escalas efetivas de poder local, enquanto poder genuíno das populações que constroem seus destinos.

A formulação da PNOT poderia relacionar-se à análise do processo de reforma do Estado e de reestruturação do território. Este processo funda-se, pois, sobre as novas funções dos territórios, consubstanciados à reestruturação da totalidade e de suas novas especificidades, ainda que de formas combinadas entre pares opostos. Estes pares, os projetos nacionais de um lado – que se incorporam à escala supranacional – e os projetos de caráter local de outro podem, ao mesmo tempo, representar fragmentações políticas nos casos de determinadas regiões onde os principais projetos de desenvolvimento são

geridos pelo poder hegemônico do empresariado, mas que podem, contraditoriamente, compor e enriquecer a totalidade. Macro e micropolíticas não são excludentes, ao contrário, fundem-se na construção das ricas determinações da totalidade.

Os lugares que contêm tecnologia e riqueza tenderão a ser geridos por poderes hegemônicos do empresariado em experiências de desenvolvimento em que o poder local não será, necessariamente, mais sinônimo de governo local, mas sinônimo de organizações corporativas com capacidades de planejamento e de investimento em projetos estratégicos em associação com governos locais, facilmente capturados pelo poderes locais e regionais privados, o que aponta para uma clássica privatização do público. Por outro lado, os empreendedorismos de caráter associativo tenderão a implementar, com apoio de políticas públicas, possíveis novos núcleos de geração de projetos de geração de emprego e renda (RÜCKERT, 2005, p. 33).

A ocorrência do completo desenvolvimento das relações que estabelecem a condição territorial exige uma manifestação generalizada de um poder. Ou seja, o que une todas estas diferenciações e complexidades é o poder que estes atores exercem no território. O território estatal-nacional é o que mais visivelmente reúne todos esses elementos. Mas isto não elimina a possibilidade do reconhecimento de relações outras que venham desenvolver territorialidades superpostas em territórios locais, submetidos a um poder local com ou sem limites mais precisos, das territorialidades locais ainda sem sujeição territorial.

Assim, estamos falando de novas faces do tecido social e político, novos campos de força, sobre os quais o Estado não terá, necessariamente, o poder de ingerência ou de investidor principal, senão o de coordenador das macroestratégias que busquem inserir regiões pobres em processos de desconcentração da riqueza e nos novos vetores informacionais e de reestruturação do território.

As políticas que buscam a promoção do desenvolvimento local focam os recursos particulares de cada território, os quais têm sido acionados constantemente pela globalização econômica. Tais políticas têm mais chances de fortalecer a competitividade dos territórios do que as políticas que partem da centralização do poder do Estado. Estado este que atualmente encontra-se

descentralizado de várias de suas funções, atuando de forma mais direta sobre as políticas macroeconômicas. Sendo a atual globalização irreversível, devemos buscar estratégias de desenvolvimento que sejam menos excludente do que as atuais estratégias de empresariamento do urbano.

O ordenamento territorial como ferramenta do Estado pode ajudar a melhorar o desenvolvimento de determinadas regiões (principalmente aquelas mais excluídas, que dificilmente receberão investimentos privados, exceto aqueles que buscam uma rápida especulação). Estas políticas poderiam ajudar a comunidade local a se beneficiar de seus recursos e habilidades, criando um ambiente favorável à integração das diferentes classes sociais presentes no território. A União poderia, dessa forma, investir mais nas questões políticas macroeconômicas, mas sem descuidar do bem-estar das populações locais mais carentes.

Há uma construção do território que produz identidade e, no nosso entendimento, uma construção da identidade que produz o território. Este processo é produto de ações coletivas e recíprocas de atores sociais. A própria territorialidade é construção, movimento, no tempo e no espaço. Há uma relação íntima entre território e identidade, como há uma reciprocidade entre apropriação e produção territorial.

Neste movimento de territorialização–desterritorialização–reterritorialização (HAESBAERT, 2005), são os sujeitos, os atores locais, que se auto-reproduzem e reproduzem relações, territorialidades e lugares. Há uma reconstrução incessante de lugares, territórios, conhecimentos, experiências, práticas materiais e ideárias, de territorialidades, de ações humanas com o ambiente e entre os homens. Nos APLs, esta construção do lugar ocorre juntamente com o desenvolvimento da estrutura produtiva, com as indústrias, amparadas pelas instituições, estão no controle deste processo.

Seguindo a linha de Rückert (2005, p. 87) podemos indicar cinco fatores que devem ser priorizados pelas políticas de ordenamento territorial que objetivam a promoção do desenvolvimento local: i – o processo de tomada de decisão do atores locais; ii – a importância do suporte e apoio dado pelas

instituições a estes atores; iii – a cultura local; iv – uma união de procedimentos a serem tomados; e v – os recursos humanos e físicos do território.

As relações cotidianas produzem tradições, permanências e mudanças, unidade, no tempo e no espaço. Relações que são registradas pela memória, individual e coletiva, e que estão na base da identificação econômica, política e cultural entre sujeitos e destes com o lugar (HALL, 1997). A identidade também depende de relações passadas e presentes, de sua interconexão, na territorialização–desterritorialização–reterritorialização. Dito de outro modo, é fruto de processos estruturais e conjunturais, sendo coletiva, produto e condição de saberes, conhecimentos e relações (HAESBAERT, 2007).

Por isso, a importância da PNOT englobar em seu âmbito estratégias de desenvolvimento local, que possam ser implantadas em territórios pobres, que se situam à margem dos eixos de desenvolvimento nacional e que dependem da utilização de seus recursos locais para a sobrevivência.

## **Considerações finais**

Ao analisarmos a história recente do Brasil, veremos que, na prática, nunca houve uma política de desenvolvimento regional de fato no país. A concentração de investimentos em alguns pontos isolados do território nacional, adotada durante a vigência do regime militar, trouxe consequências desastrosas. Na época, o argumento utilizado era o de que, diante de recursos escassos para investimento em infra-estrutura, era necessário priorizar às áreas que apresentavam algum potencial de crescimento já consolidado. Falava-se em “pólos de desenvolvimento” e “pólos de crescimento”.

Dessa equivocada “política de desenvolvimento” herdamos problemas até hoje sem solução, como o “êxodo rural”, o “inchamento urbano”, a “favelização” das grandes cidades, a degradação ambiental e das condições de moradia. Esses problemas, decorrentes do processo de concentração espacial de investimentos públicos em pontos específicos do território, são considerados

uma tendência “natural” do sistema de livre-mercado. Mas podem ser agravados ainda mais pela falta de concordância e objetividade entre os planos de instituições e ministérios do mesmo nível administrativo, ou entre os de diferentes níveis administrativos e de tomada de decisão

É importante deixar claro que a idéia do ordenamento territorial não pressupõe a criação de um plano voltado apenas ao desenvolvimento de um Estado ou região, isoladamente. Ao contrário, o ordenamento territorial deve ser o resultado de um plano concatenado de ação em todos os níveis de governo, com o objetivo de atingir objetivos e metas definidas, que atendam as necessidades e os anseios da população em cada parte do território nacional, entendendo o país na sua totalidade.

O desafio é tornar possível, dentro da estrutura política, administrativa e econômica de que dispomos atualmente no Brasil, criar um modelo de ordenamento territorial sustentável e endógeno, ou seja, voltado para as necessidades de crescimento e desenvolvimento da economia e o bem-estar da população, com menos degradação ambiental e exclusão social.

O ordenamento sustentável do território deve ser entendido como um modelo de gestão territorial que garanta um padrão de desenvolvimento para o país, os Estados e as regiões, capaz de aliar o ótimo para a sociedade ao adequado para a natureza e a economia.

Sustentabilidade e endogenização são, pois, as palavras-chaves no tratamento adequado da questão. Essa não é, no entanto, uma tarefa fácil, porque historicamente, em nosso país, a ocupação do território tem-se caracterizado pela prevalência da racionalidade econômica, em detrimento das questões ambientais e sociais. O desenvolvimento regional brasileiro não pode continuar sendo construído com base em estratégias de estímulo ao crescimento econômico e de elevação do produto interno bruto das regiões, Estados e municípios, sem o arcabouço de um plano de ordenamento territorial sustentável.

Um modelo de desenvolvimento local pressupõe o tratamento da questão territorial com o objetivo de promover a interiorização do desenvolvimento

econômico e social, possibilitando, ao mesmo tempo, a inclusão na sociedade de um número cada vez maior de pessoas e contemplando, também, as aspirações das coletividades regionais e locais no processo de desenvolvimento nacional.

## **Referências bibliográficas**

ANDRADE, Joaquim Correa de. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MIN, 2005. p. 64-66.

ARAÚJO, Frederico Guilherme Bandeira de. "Território" enquanto simulacros discursivos. In: \_\_\_\_\_.; HAESBAERT, Rogério. (Org.) **Identities e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Acces, 2007. P. 13-32.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Cláudio Antônio. **Brasil**: uma nova potência regional na economia-mundo. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 272 p.

BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.

BRENNER, Neil.; THEODORE, Nik. From the "New Localism" to the spaces of neoliberalism. **Antipode**, Oxford, v. 34, n. 3, p. 341-347, jun./ago. 2002.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. **Revista Scripta Nova**, Barcelona, v. 12, n. 270, p. 31-45, 2008.

COSTA, Wanderley Messias da. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial** : anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MIN, 2005. p. 55-59.

CRUZ, Valter do Carmo. Territorialidades, identidades e lutas sociais na Amazônia. In: ARAÚJO, Frederico Guilherme Bandeira de; HAESBAERT, Rogério (Org.) **Identities e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Acces, 2007. P. 93-122.

ETTLINGER, Nancy. Local trajectories in the global economy. **Progress in Human Geography**, v. 23, n. 3, p. 335-357, set./nov. 1999.

*Ágora, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p.49 a 72, jan./jun. 2008*

FIGUEIREDO, Adma Harman. Visões governamentais. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial** : anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MIN, 2005. p. 63-64.

HAESBAERT, Rogério. "Gaúchos" e baianos no "novo" Nordeste: entre a globalização econômica e reinvenção das identidades territoriais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.) **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. P. 367-415.

\_\_\_\_\_. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAUJO, Frederico Guilherme Bandeira de; \_\_\_\_\_. (Org.) **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Acces, 2007. P. 33-56.

\_\_\_\_\_.; LIMONAD, Esther. O território em tempos de globalização. **Etc, espaço, tempo e crítica**, Niterói, v. 1, n. 2, p. 39-52, abr./jun. 2007.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004. 382 p.

\_\_\_\_\_. Neo-liberalism as creative destruction. **Geografiska Annaler**, Estocolmo, v. 88 B, n. 2, p. 145-158, jun./ago. 2006.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento Local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 232 p.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.) **Território e Economia**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 57-76.

MADIOT, Yves. **Aménagement du territoire**. 3 ed. Paris: Armand Colin, 1996. 215 p.

MATESCO, Vera. R. et al. Mecanismos de apoio às micro e pequenas empresas brasileiras: o caso Patme no período 1992-98. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 493-525, set./dez. 2000.

MICHEL, Michel. **L'aménagement regional em France: du territoire aux territoires**. Paris: Mason, 1994. 235 p.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. Ordenamento territorial: uma conceituação para o Planejamento Estratégico. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional**

*Ágora, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p.49 a 72, jan./jun. 2008*

**de ordenamento territorial:** anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MIN, 2005. p. 43-48.

PIRES, Elson Luciano Silva; MÜLLER, Geraldo; VERDI, Adriana Renata. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998. 399 p.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Outros territórios, outros mapas. **Revista OSAL**, Buenos Aires, v. 4, n. 16, p. 263-272, jan./abr. 2005.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial:** anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MIN, 2005. p. 31-39.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 151 p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 15-26, 1999.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 5ª ed. São Paulo: Record, 2001. 174 p.

\_\_\_\_\_.; SILVEIRA, Maria Laura **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, Marco Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 200 p.

SHOENBERGER, Erica. The spatial fix revisited. **Antipode**, Oxford, v. 36, n. 3, p. 427-433, jun./ago. 2004

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2001. 278 p.

---

<sup>1</sup> A identidade, no pensamento moderno, diz respeito ao agrupamento daquilo que é igual, daquilo que é reconhecido como sendo comum na multiplicidade em meio à mudança (e a correlata separação destes frente a seus diferentes) (ARAÚJO, 2007, p. 19). A identidade é sempre uma construção histórica dos significados sociais e culturais que norteiam o processo de



---

identificação e distinção de um indivíduo ou um grupo. Está atrelada ao processo de territorialização (HAESBAERT, 2007), pois na construção do território também vai se construindo a identidade territorial. Contudo, não devemos pensar a identidade como algo material ou uma “coisa em si”, mas sempre como uma relação, uma “posição de sujeito”, construída de forma relacional e contrastiva, visto que os processos de identificação e, conseqüentemente, as identidades são sempre construídas na e pela diferença (CRUZ, 2007, p. 98). Desse modo, entendemos a identidade territorial não somente com base na proximidade entre sujeitos e na partilha passiva de certo território e de seus valores simbólicos, mas como sendo derivada do agir coletivo dos sujeitos, portadores de práticas e de conhecimento, “construtores” do território e de novas lógicas de referência identitária aos lugares (SAQUET, 2007, p. 152).

<sup>2</sup> É necessário fazer aqui uma diferenciação entre recursos materiais e recursos imateriais. Os recursos materiais são considerados os naturais ou construídos pelo homem, e dizem respeito a matérias-primas, equipamentos, insumos, mão-de-obra, entre outros, e podem ser encontrados em diversos lugares, tendo sua distribuição vinculada a fatores naturais e geográficos. Já os recursos imateriais são mais complexos e se originam de fatores históricos e sociais que interagem para criar uma determinada fonte de recursos que podem ser utilizados no processo produtivo (não necessariamente industrial) (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001). Estes recursos dificilmente podem ser reproduzidos em outros lugares, são específicos do território onde se encontram. A globalização do sistema capitalista, ao acionar estas particularidades, tornou estes recursos fontes de competitividade para diversos territórios.